

地方政府財政問題探討及因應之道

陳立剛*

- 一、前 言
- 二、地方財政收入與支出之原則
- 三、收入面問題之檢討
- 四、支出面問題之檢討
- 五、調整面問題之檢討
- 六、結語和建議

自從八十三年省縣及院轄市自治法通過及院轄市長民選後，各級政府為財政劃分問題，爭吵不休。重新修訂「財政收支劃分法」雖能解決一部分問題，但各級政府的財政收支赤字依然存在。因此，改善地方政府財政窘境的根本之道在於儘速制定「地方稅法通則」，以加強地方政府財源開發；並提高地方政府的行政效能和鼓勵民間參與，以達到節流的目的。

關鍵字：地方政府、地方財政、財政收支劃分法、財政赤字、民營化。

一、前 言

在近幾年台灣民主化的轉型下，台灣地區地方自治的相關問題一一浮上檯面。繼省縣自治法及直轄市自治法通過和台灣省、台北市、高雄市首長大選後，新任地方首長即挾持其雄厚民意的背景及壓力，向中央爭錢爭權，中央、地方財源分配的問題再次凸顯。一個民主政府的主要職責之一即提供人民所需的服務和公共財貨（Rosenbloom, 1993: ch1）。而財務為庶政之母，如何確保政府的財源無虞，實為世界各國政府共同的職志。更是財政日趨惡化的我國各級政府所關注。其實，中央、地方的財政劃分問題已存在多年，面對這種不僅是中央與地方，亦是地方與地方的爭權爭錢的抗爭，如何釐清出一套合理的法規制度及良性互動模式，實為當今地方自治的重要課題。

近年來，由於政府職能不斷的擴張，雖然政府歲入逐年成長，但仍趕不上政務的支出。雖然我國憲法規定中央、地方的財政分配是均權制，但實施的卻是較偏向中央集「權」及「錢」（黃世鑫，1989）。因此，地方政府的自主財源偏低。除此之外，人民反增稅、民意代表投其所好、人口的成長、中央政府財務惡化、補助減少，更加上財政收支辦法的不合時宜和自治及委辦事項尚未釐清。這些因素，都造成了地方財務的困難。

地方財政困難，中外皆然。以美國為例，自1930年代以後，聯邦政府對地方政府的補助金（grants-in-aid）日漸增加，以利地方政府從事建設。在1978，聯邦政府補助經費佔州及地方政府支出總額達26.8%。在雷根任內雖然提倡所謂「新聯邦主義」（new federalism），逐漸刪減中央補助金，但補助金仍佔地方支出18.3%（1987年）（Gordon, 1992: 84-93）。而在比較各央與地方政府歲出結構上（見表一）可知，我國中央政府歲出佔各級政府歲出加總的54.98%（1993）在與單一制國家比較中，則遠低於法國的百分之八十二（1991）、英國百分之七十五（1990），僅略高於近鄰日本的百分之四十八（1991）；在與聯邦制國家比較中，較加拿大之百分之四十四（1989）略高，與美國的百分之五十六（1990）略同，但低於奧地利的百分之七十及德國的百分之六十一（1991）。雖然有些學者以上述的標準認為我國中央政府支出比重仍偏低，應

無外界所謂「中央集權而又集錢」之現象，但其實地方政府所確實掌握的自主財源，卻遠低於數字上所顯示，地方政府仍須大量依賴中央政府的補助金和分配款。況且中央對地方政府的各項重大支出亦有很大的決策影響力。

表一、各國中央與地方政府歲出規模結構比

國家別	年份	中央政府	省州邦級	縣都市級
單一國家				
中華民國	1993年	54.98	24.56	20.46
日本	1991年	47.65	27.02	25.33
英國	1990年	75.34		24.66
法國	1991年	82.32		17.68
瑞典	1991年p	63.59		36.41
挪威	1990年p	68.84		31.16
聯邦國家				
美國	1990年	55.94	23.45	20.61
德國	1991年p	64.14	22.86	16.00
加拿大	1989年	43.64	40.62	15.75
奧地利	1991年p	70.06	13.27	16.67

備註：(1)各國資料係根據國際貨幣基金會，政府財政統計年鑑（1992出版），歲出不含債務支出。

(2)我國資料為財政部統計處提供之各級政府八十二年度歲出決算數。

(3)日本係根據地方財政白平書，平成五年版。

(4)p 表示預算數、計劃數、或初步統計數。

資料來源：周治邦，1995。

我國各級政府的財政收支之劃分，乃依循「憲法」第十章及第十三章有關條文規定制定之「財政收支劃分法」，分為中央、省（市）及縣（市）三級財政層級；但另依八十三年七月二十九日公布施行之「省縣自治法」，將鄉（鎮、市）財政劃分為一獨立層級，且各自編列預算，因此，實際上我國的行政收支系統可分為中央、省（市）、縣（市）及鄉（鎮、市）等四級財政。

目前地方政府的財政收入包括稅課收入、營業盈餘及事業收入、公債及賒借收入、信託管理收入、補助收入、及其他收入（含財產收入、規費、罰款及賠償、捐贈及贈與、財產收回及收入等）。地方政府的財政支出項目則包括一般政務支出、社會安全支出、教科文化支出、經濟發展支出、補助支出等。從表二，就各級地方政府自七十七年至八十四年期間的自有財源比率而言，以未包括統籌分配款的比率來作比較（表二之一）：台北市雖於80年度，掉落至86.1%，其餘年度都在90%以上，財源自主性良好。高雄市雖呈現下滑趨勢，從94.79%（七十七年度）降至76.55%（八十四年度），自主性尚可。至於台灣省及所轄的各縣市及鄉鎮市，則屬於財政自主較低的地區，如八十二年度，曾低於50%；而鄉鎮則於八十四年度，自主財源降至33.24%的最低點。如以包含統籌分配款（省市依省市平衡預算基金之補助金額估算）來分析（表二之二）。台北市因得到分配很少，故無變動，而高雄則略提高為87.79%（八十四年度），台灣省、縣市、鄉鎮市則各提高成56.76%、53.16%和38.05%（八十四年度），即使在補助後這三個行政區的自主財源偏低，有待加強。可見，我國中央、地方財政問題，除呈現垂直分配的問題外，亦有水平的分配不均問題。

自從省縣自治法、直轄市自治法通過，及省（市）長民選後，中央、地方財政上的爭議，常常是大眾媒體注重的焦點。本研究希望在國家面臨政治轉型期中，以中央及省（市）財政問題為焦點，來進行研討並提出一些建議。本文將從地方政府的收入面、支出面和調整面，透過一些爭議的焦點來進行探討。

表二、各級地方政府自有財源佔歲入比率：77-84年度

表二之一

單位：(%)

自有財源(-)：〔不含統籌、補助、賒借、移用歲計剩餘〕								
	77	78	79	80	81	82	83	84
台北市	93.92	90.91	99.90	86.10	96.01	95.61	99.22	92.24
高雄市	94.79	94.31	73.33	66.60	73.88	76.33	80.23	76.55
台灣省	65.32	63.95	59.60	46.65	50.21	49.12	43.01	41.28
縣市	40.76	42.19	41.64	38.79	52.10	47.17	47.12	*40.80
鄉鎮市	41.89	38.32	35.11	36.33	31.59	35.46	32.30	*33.24

表二之二

自有財源(=)：〔不含補助、賒借、移用歲計剩餘〕								
	77	78	79	80	81	82	83	84
台北市	94.43	90.91	99.90	86.10	96.01	95.69	99.25	92.28
高雄市	96.55	94.31	88.66	81.06	87.23	92.90	92.90	87.79
台灣省	78.81	76.64	71.16	59.11	61.84	57.21	57.21	56.76
縣市	53.73	57.01	52.96	51.59	62.96	59.51	59.51	53.16
鄉鎮市	48.68	44.26	41.08	42.71	35.36	36.13	36.44	38.05

說明：(1)北、高兩市與台省之統籌稅款是依「平衡省市預算基金」補助金額估算。

(2)縣市與鄉鎮之統籌稅款不含逐案以補助名義分配者以及專戶結餘。

(3)*為依預算數估算，表列84年其他比均依決算精估數計算。

資料來源：(1)各期台北市統計要覽、高雄市與台灣省財政統計年報。

(2)鄭文輝、官有垣，1996，頁55。

二、地方財政收入與支出之原則

「稅是我們賦予文明社會的代價」(Taxes are what we pay for civilized society)，而一個社會的租稅制度往往反應了該社會的平等與正義觀。以下則針對地方財政收入與支出之建制原則予以討論。

(一) 財政收入：

根據Bland (1986) 提出地方政府的租稅課徵原則有以下幾項可資遵循：

1. 公平、2. 穩定、3. 課徵方便、4. 租稅中立。

1. 公平：基本上，租稅課徵原則可分為「量能原則」與「受益原則」。量能原則是以前個人的總所得、消費或財富為課徵的原則 (ability to pay)。中央政府所課徵的所得稅即屬於量能課稅，具有所得重分配的效果，是一種累進的稅制。而「受益原則」(benefit principle) 則是指人民由政府提供之服務所獲得的利益，亦應支付相等的代價。對地方政府而言，以「受益原則」來進行課徵租稅，不僅較符合公平原則，也能達到減少不當的浪費使用。
2. 穩定：地方政府的支出較為固定，因此，地方稅收需考慮稅收不因景氣變化而大幅波動，以應地方支出之用。故易受景氣波動的租稅，似不宜劃歸地方。
3. 容易稽徵：地方政府必須要有適當的徵稅能力及課徵技術。此外，地方政府也必須考量徵稅的難易與否與徵收的收入是否大於徵收費用。
4. 租稅中立：最後，地方政府課徵稅收應考慮對地區內的個人或公司的商業行為，不要造成不當的干擾，並影響了投資、儲蓄、工作與地點的選擇。

而具有下列屬性的租稅較應劃歸由中央政府來徵收 (朱澤民, 1993: 13-33)：

1. 適合作為經濟穩定政策工具的租稅應劃歸中央 (因此，易受經濟景氣循環影響的租稅，宜由中央徵收)。
2. 具有「量能課稅」或「所得重分配」的累進稅 (progressive tax) 應劃歸中央。
3. 稅基 (tax base) 在各行政區分佈不均，故應考慮由中央政府徵收，以免造成財政收入上的水平不平均。
4. 稅基在各行政區間有高度移動性者，應由中央政府徵收，以免造成地方政府間的爭稅行為。

(二)公債收入：

地方政府因自主財源有限，對於重大的工程建設，可發行具有自償性的建設公債來籌措建設財源。例如美國州及地方政府發行的自償性公債（revenue bond）。這些長期性的重大工程，可提供長時的服務，因此使後代人共同負擔公債發行成本，可免除世代租稅不公並符合受益原則（benefit principle）。

(三)補助、協助金收入：

在一國之中，工商業繁盛的地方常為稅收較高之地，所以各地區的稅入不太平均。補助金乃為解決中央、地方政府間「垂直」的財政不平衡，及同級政府間「水平」的不均衡所提供的適當補助，依行政院訂頒的「中央對省市政府補助事項處理原則」及「中央統籌分配稅款平衡省市預算基金」保管及運用辦法，下列事項得由中央補助省市政府：

1. 中央立法交由省市政府執行而經費有不足之事項。
2. 省市立法並執行而經費有不足之事項。
3. 跨越二省市以上且須由中央協調處理之重大事項。
4. 為平衡省市政府預算所需之財政補助。
5. 補助省市政府辦理中央指定之重大經建工程。
6. 省市地方天然災害或重大事件報經行政院核定之支出。

協助金則為財源較為優渥的下級單位對上級單位予以財務上的奧援。在目前地方財政普遍困難下，協助金制度並未真正實施。

(四)財政支出：

美國財政學學者Musgrave 提出政府財政的三項功能（Musgrave & Musgrave, 1989:ch1）：

1. 配置的功能（allocation function）：資源的配置應達到效率的目標；
2. 分配的功能（distribution function）：個人所得與社會財富的分配應達到公

平 (equity) 的原則；

3. 穩定的功能 (stabilization function)：維持經濟的穩定為目標。

就以上三項功能而言，地方政府僅能著力於資源配置 (allocation) 的工作。有些公共財或支出其範圍可普及於全國人民，固然可由中央政府提供，但對於一些地區性人民的偏好或公共財的效益僅止於某一行政區域內，則由地方政府提供較為恰當。由地方政府提供地方性的公共財，不僅可以促進地方上「自我負責」的意識，更可激發各地方政府提高行政效率的競爭。至於分配及穩定的財政功能，由於中央政府的施政擴及全國，故由中央政府實施較為妥適。

三、收入面問題的檢討

稅課收入是地方政府的主要收入之一，一般而言，各級政府稅收分配原則有1. 獨立稅源制，2. 稅收分成制，3. 附加稅制。我國則採混合制，兼採獨立稅源制、稅收分成制、及附加稅制 (王正、徐偉初，1995:623)。而規劃中央與地方財政收支的主要法源則是民國40年頒布，70年最近一次修訂的「財政收支劃分法」。雖然新頒布的「省縣自治法」第四十七條第一項及「直轄市自治法」第三十九條第一項規定了地方自治單位的收入及支出應依各該自治法及財政收支劃分法規定辦理，但這兩自治法也以「財政收支劃分法」的收入劃分為基準。因此，就各級政府收入面的劃分，仍須依收支劃分法第六條規定，稅課劃分為國稅、省及直轄市稅縣 (市) 稅：

1. 國稅：包括所得稅、遺產稅及贈與稅、關稅、貨物稅、證券交易稅、礦區稅。
2. 省及直轄市：包括營業稅、印花稅、使用牌照稅、特產稅 (未開徵)。
3. 縣 (市) 稅：包括土地稅、房屋稅、契約、娛樂稅、特別稅課 (未開徵)。

除以上的各項劃分外，收支劃分法第八條第二項，第十二條第二、三、四項，第十六條第二項，對以上列舉的部分稅目另作分成規定，以達調整各級政府財政收入盈須，例如：省及直轄市稅包括營業稅、印花稅、及使用牌

照稅。其中省府可分得此三項稅收的百分之五十外，並可另統籌分配營業稅及印花稅的百分之五十至中央，而由中央統籌分配。縣（直轄市）則可獲得牌照稅的百分之五十。公賣利益收入百分之六十五歸于中央，百分之三十五則歸省府。各級政府應得成數表，參看表三。

表三、我國現行稅捐四級政府應得成數表

稅目	中央		地方 政 府							
	中央	中央統籌	省							
			直轄市	省	省統籌	省轄市	縣	縣統籌	鄉鎮市	
國稅	關稅	100								
	礦區稅	100								
	貨物稅	100								
	證券交易稅	100								
	所得稅	100								
	遺產及贈與稅	(50) 10		(50)	10		80			80
省市稅	印花稅		(50)	(50)	50	50				
	營業稅		(50)	(50)	50	50				
	使用牌照稅			100	50	50				
縣稅	地價稅			100			100	50	20	30
縣市稅	土地增值稅			100	20	20	60	60		
	房屋稅			100			100	40	20	40
	娛樂稅			100			100			100
	契稅			100			100		20	80
	教育捐			100			100	100		

- 說明：(1)表內附有括弧者，係表示在直轄市，中央與直轄市應得成數
 (2)台灣省各縣市附徵教育捐，係財劃法第十八條及國民教育法第十六條規定，在房屋稅、娛樂稅和契稅中附徵。（但八十四年起，契稅已停徵）
 (3)六十年八月二十日起停徵證券交易稅、六十三年元月一日起恢復，七十四年七月一日再次停止證券交易稅，七十六年元月一日起恢復。
 (4)七十六年四月二十六日起屠宰稅停徵。
 (5)七十六年第二期起田賦停徵。
 (6)商港建設費自八十會計年度起改列稅課外收入。

資料來源：中華民國八十一年賦稅統計年報，財政部統計處編印，民國82年2月，頁182-183。

(一)財政收支劃分法的檢討：

近幾年來，北、高二市及省府自有財源比例逐漸降低，並且負債累累，因此希望透過對「財政收支劃分法」的修正來提升地方財政自主以健全自治。各縣市自有財源偏低的原因，可肇因於地方政府的稅目，多為彈性小、稅基不大的項目。中央又對各種稅的名目、稅率或免稅範圍常有規定，造成地方收入普遍不足。

各級地方政府對財政部提出財政收支劃分法的檢討建議：如北市建議取消營業稅及印花稅上繳的建議，並提交証交稅改為地方稅。省府則提出地方政府能分成所得稅（三成）、貨物稅（三成），及公賣利益（提高至百分之五十）。最後，高市則建議關稅百分之五十應歸商港所在地政府的建議，及降低營業稅及印花稅上繳比例等。

地方政府為增加財源自主性，向中央爭錢，但其結果仍有待中央及地方共同協商。我們如以前述學理上的幾點原則來區分中央與地方稅，則地方政府的建議值得再三斟酌（周治邦，1995:6）。第一，適合作為經濟穩定的政策工具的租稅，或較易受景氣動影響的租稅，如証交稅，可能不適宜劃為地方稅。其次，具有量能功能及分配功能的累進稅較應歸屬中央，如營利事業所得稅及綜合所得稅。而稅基在不同區呈現不均者，亦宜由中央徵收，如果由地方徵收，或相當大比例歸地方政府所有，則會造成地方政府貧富不均，如貨物稅、營業稅、土地增值稅等。再者，如稅基具有高度流動性質者，亦宜考慮由中央徵收，以免造成地方政府內的競爭行為（intergovernmental Competition），造成租稅損失或不當的補貼，如：營業稅及貨物稅。因此，稅基較不易流動者，如與不動產有關的財產、土地租稅，較宜作為地方政府的主要財源。

(二)營業稅爭議：

台北市長陳水扁的抗繳營業稅風波及北、高二市為爭營業稅所引起的問題，凸顯了地方政府因財政上的窘困而爭錢的現象。目前營業稅的劃歸為地

方稅，由於地方自主財源不足，營業稅成爲省及北、高二市的重要稅源。目前大多數的公司多將總公司設在經貿交易頻繁的台北市，而其製造中心或工廠則設於高雄市或省轄各縣市。若地方政府要求廠商在各地營業處分繳營業稅，則分公司或工廠除需與總公司比對進貨帳目外，還須要再核對銷貨項目，手續相當繁雜且耗時間。如果營業稅均由總公司統籌負責處理，整個企業報繳的營業稅就只需計算總計貨帳目即可，對業者而言，較爲經濟且有效率。其次，在地方分繳，可能由於進貨地與出貨地可能不一致，導致「銷項稅額」與「進項稅額」不能互抵因而增加廠商稅負。因此營業稅分繳，可能會提高業者的經營成本及減低效率。由於營業稅的稅基在全國各地區較易流動，可考慮由中央政府徵收，以免地方因競爭租稅而妨礙廠商生產或民眾工作意願。如營業稅改爲國稅則中央應建立一套法定的分配制度，以求公允。

(三)公賣利益的檢討：

目前的公賣利益分配是中央分成百分之六十五，省分成百分之三十五。公賣局基於照顧農民以高於國際行情收購的釀酒葡萄及菸草的收購成本卻皆由省負擔。中央政府雖享有大量的公賣收入，但並未分擔負擔。由於公賣利益是由全國人民所共同創造的，其收益似宜依人口或銷售比率分配於各該省市政府。

(四)汽車燃料費及商港建設費之檢討：

目前汽燃費及商港建設費的分配未能完全與其徵收目的或用途配合，增加地方政府負擔。如各地方政府爲配合港口貨運需要，修建道路，興建停車場及各項公共設施，投資甚鉅，而卻只能分配經費百分之二十五。又如汽燃費的分配情形，也是另一個例子。台灣地區公路的維修及養護，以省市道路佔百分之九十以上，而高速公路（國道）僅有中山高速公路及北二高，卻享有（百分之二十五）公路養護費分配，且高速公路尙收取通行費，省市道路大部分均未收費，故公路養護分配經費，應大多數用於省市道路。因此這兩

費的分配方式似宜重新檢討，並劃入財政收支法。

(五)公益彩券發行的問題：

近年來，由於地下六合彩券一度賭風高漲，及中央、地方財政的日益窘困，依賴公益彩券發行挹注地方財政成爲各級政府汲汲關心的議題。公益彩券發行的問題可分爲二個方面，第一，公益彩券是良好的增財手段嗎？及彩券收益分配比例如何？其實，公益彩券名爲「公益」，事實上爲另一種型態的繳稅。一般而言，購買彩券的階層大都散佈於中、下階層，如果收入不能按比例回饋，則中、下階層無異成爲被「二度剝削」的對象，雖然購買彩券是自由意志行爲，但這種變相徵收中低收入者的稅，似乎不符合公平的原則。其次，在盈餘方配方面，依彩券發行條例第六條規定，發行彩券的管銷費用最高不得超過彩券面額百分之十五，如再加上發行獎金費用的上限百分之七十五，則真正盈餘僅有百分之十，這百分之十中百分之八須分給各縣市，省僅得百分之二，可見，彩券盈餘對省及縣市政府財源幫助有限，可是中央政府卻可從百分之七十五的獎金中拿到頗高的稅收。因此，彩券的盈餘分配過少無法形成發行誘因。彩券盈餘的分配宜以弱勢人口數、銷售額、或社會福利的需求，以加權指數公式來計算，並每年檢討分配的方式。

(六)由鎮長稅之爭檢討我國地方自主稅權：

汐止前鎮長廖學廣因爲向建商「強徵每一戶一萬元的鎮長稅」，被地方法院判處有期徒刑十八年，震驚一時。而廖學廣的創意自主的徵收地方稅，亦引起不少地方首長效尤（林水波、林超琦，1995）。

有關於地方自主稅課的方式，大約可分爲二種模型，一種是中央透過稅收的分成，使地方財源自主性大幅提升，另一種模型則是地方擁有絕對的課稅自主權，上級（中央）的課權相對減少（黃錦堂，1995a）。有些學者認爲如授予地方太多課稅權，則會不利中央的統籌規劃（黃錦堂，1995b:283）。事實上，根據我國憲法第十章，省（市）、縣（市）本來就有財政、稅課、舉

債等立法權利。「財政收支劃分法」第七條中，亦有明文規定「省及直轄市、縣（市）（局）稅課立法，以本法有明文規定者為限，並由中央制定各該稅法通則，以為省縣立法之依據。」而在八十三年七月通過的省、縣自治十七條、十八條分別規定省縣（市）議會可以議決省與縣（市）的特別稅課、臨時稅課和附加稅課。並在同法四十七條二款規定「地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則」之規定。我國「地方稅法通則草案」已由行政院會通過，尚待立法院的審議。地方稅法通則的提出，實有益於地方財政收支的健全，進而具體地提供地方政府邁向地方財政自主的法制基礎。

對於這項自主性的地方租稅課權，有幾項問題值得討論。

首先，若由於各地方政府依通過的「地方稅法通則」分別開徵不同比率的新稅或附加稅，無疑的，將會造成各地居民間稅負上的差距不同，可能會造成納稅者以腳投票（*voting with feet*）的現象（*Tiebout, 1956*），人口會流向稅賦輕的地方。同時，由於各地區的資源不同，也可能會出現地方政府之間「富者益富，貧者益貧」的不均衡區域性發展。因此，配合財政收支劃分法的修改，保留部份地方上繳的稅款，與繳交中央一定成數稅收，作為統籌分配，平衡財政收入不均的狀況。甚至，慎重考慮地方政府財政收入的能力，必要時行政區域也有調整的必要，以平衡地方發展。

其次，從目前政治生態來談，在地方民選官員及民意代表面對選票壓力和各地方的差異性不大的狀況，地方民選官員及民意代表都對加徵稅目及提高稅率非常敏感。事實上，在目前在許多可自行調整的地方稅率上，通常採取低稅率（如工程受益費），以討好選民。因此，徒法不足以自行，「地方稅法通則」的有效實施，仍有賴於地方行政首長及民意機關共同配合而定。面對如此的地方政治經濟生態，地方稅法的施行有以下幾點對策。

第一，地方政府的行政效能必須卓越。行政機關如能確實做好行政執行，管理，並造福地方居民，則民眾對於這樣的良性加稅，當較能接受。在美國轟動一時的加州提案13（*Proposition 13*）是一個案例，加州居民以公民連署投票的方式，否決了州議會的增徵財產稅（*McCaffery and Bowman, 1978*）。固然增稅是加州居民所不能接受，但主要原因則是人民對於地方的行政效率和

和管理不具信心所致。

第二，從加州發生的提案13可知，人民對於地方財政議題的參與，有助於地區人民的責任心及向心力的養成。因此，在「地方稅法通則」中，可考慮增訂「地方財政議題上的創制與複決」條款（鄭文輝、官有垣，1996）。公民投票意義乃在，透過人民的投票來決定公共政策，以強調人民的政策，政策涉入，並強調人民的政策責任（林水波，1995:321）。公民投票的建立，一則可解脫代議制度中人民處於被牽制甚至疏離，政策制定又往往脫離人民的需求。二則，公民投票可以提供一個公共論述的場所，人民心聲的反應管道，特別是訓練人民對政策參與的能力與責任。藉此，政策合法性的地位則更加穩固。在美國部分的州、瑞士等國不乏以公民創制、複決的方式來決定地方財政收支的公共政策。這樣的制度，似乎亦是我國在建立地方租稅權上可以考慮的方向。

第三，對於中央授予地方自行決定稅率的項目，似宜考慮由中央訂定下限的標準。就以工程受益費而言，由於沒有下限規定，地方政府往往大作人情，不予開徵。影響地方政府稅課收入的增加。

(七)中央政策性減稅影響地方稅收：

目前各項稅法均有中央訂定的減稅規定，而這些減稅又往往造成地方稅收大量縮水。如土地稅法修正，將徵收土地等免徵增值稅；遺產贈與稅法修正，將免稅額提高；對生鮮農產品（物）免稅，這些由中央訂定的減稅造成了地方稅收的減少，因此，為尊重地方的稅課權，中央政府在修訂減稅法條時，實應容納地方的意見，以謀求共識。如對地方的財政收入影響過鉅，則可考慮專款補助予以挹注。否則，可能造成中央、地方財政權之爭。

四、支出面的檢討

中央政府與地方政府的權限劃分實為中央與地方財政收支問題的根本。

如果中央、地方在權限劃分上混淆不清，則連帶地，我們對於那些政務及其財政收支該由中央或者地方負責，無從釐清。目前我國對於各級政府的支出劃分上，分別於憲法、財政收支劃分法上，及八十三年通過的省縣直轄市自治法上規定。

首先，憲法第十章第一百一十一條的規範中央與地方權限劃分的基本原則，即「事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有全縣一致之性質者屬於縣」。依此，中央與地方權限劃分可大致分為：

- (一)中央立法並執行；
- (二)中央立法並執行；或交由省縣執行；
- (三)省立法並執行，或交由縣執行；
- (四)縣立法並執行。

但如涉及二省以上者，得由有關省來共同辦理；有涉及二縣以上者，得由有關縣來辦理。財政收支劃分法第三章，對支出的劃分亦僅加以原則性規定，實質上並未作明確劃分。

根據財政收支劃分法第37條之劃分：

- (一)由中央立法並執行者劃歸中央，
- (二)由省及直轄市立法並執行者，歸省及直轄市；
- (三)由縣（市）立法執行者，歸縣（市）；
- (四)上級政府立法由下級政府執行者，其經費負擔，應於立法時明文規定之。
- (五)由二省或直轄市、縣（市）以上共同辦理者，歸各該省或直轄市縣（市）比例分擔。

財政收支劃分辦法第38條規定委辦經費之負擔：各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。民國八十三年七月實施的省縣自治法第五十一條及直轄市自治法第四十三條亦規定：

- (一)中央費用與地方費用之區分，應明定由地方自治團體（或市政府）全額負擔。
- (二)中央與地方自治團體分擔。
- (三)中央全額負擔之項目，以確定地方（或市）財政之自主性。中央不得將應

自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體（或市政府）負擔。

但在實際的狀況上，有關「全民健康保險」係中央立法，並執行者；又如「老農津貼」、「農民保險」、「勞工保險」等，係中央立法委託地方政府辦理者；其經費似應全由中央全額負擔，但中央立法時卻訂經費由地方政府分擔，對已困窘的地方財政，無異是雪上加霜。如把這幾個具有全國一致性的委辦事項改由委辦者支付亦即由中央政府付費，則對地方自治財政困境會產生明顯的紓緩作用。

其次，有關於教育、警政等具有全國一致性且具有外溢性質之政策應考慮由中央支付經費。因為縣市自有財源有限，而教育方針、政策及行政，大都由中央政府掌握，地方政府並無實權，因此義務教育（中小學教育）的預算，應由國家支出；亦有學者建議，對於國民義務教育之經費補助，如採用中央支出，似有違反地方教育自主性及多元化的方向，應採取專戶制度的補助，效果較為顯著（施能傑，1994）。

五、調整面問題的檢討

（一）補助金制度的檢討：

補助金制度是用來調節同級或不同級政府間財政資源垂直或水平不均重要手段。我國中央對地方政府的補助款可分為二類，一類是透過中央政府對省市及各縣市政府的補助；另外則是經由中央各部會對其管轄的事務施行補助。如前所述，除台北市外，台灣省、高雄市，特別是各縣市仰賴中央補助比例很高。一般而言，中央及省對下級補助一直缺乏明確的法律規範。因此，主政者常視補助為一種政治恩惠，或視補助為一種控制地方政府的一種工具。因此，各級行政首長彼此間的攀交情，及地方民意代表的關說往往養成地方政府在財源自主工作上充斥依賴心理，並可能形成對自我財源籌措的懈怠，造成浪費。其次，目前的補助制度大都以計劃型補助為主，這類補助往往挾帶過多的指定用途，往往造成地方政府的無法自主。不少計劃型補助常要求

地方政府提報配合款項，也造成地方政府不敢申請補助或打亂了原有政府原有的施政的優先順序。再加以補助款的提供，往往並非定時定量，亦使得地方政府在施政計劃及預算編列上缺乏可靠性。其次，目前補助單位各行其事，對於補助標準、核可時間，及程序不一。因此，可能會造成重複補助、浪費的情況（王伸一，1991）。

另外，補助款的執行績效往往不佳。地方政府常常抱著「先要到」再說，而對於事前預算編列，往往未盡職責，導致許多重大工程土地徵收困難，造成預算與工程進度無法配合。因此，中央應加強對地方的非計劃型補助，或減少補助金的指定用途，以便地方發揮因地制宜的效果；而對於補助款的運用執行狀況應加強，並建立補助金的專責機構以避免重覆補助或浪費情事。最後，補助金制度亦應更公開化、制度化。

(二)統籌分配款的檢討：

中央的統籌分配係透過「中央統籌分配稅款平衡省市預算基金」來運用。這基金用途以平衡省市政府預算、補助省市政府辦理中央指定之重大建設工程，省市地方天然災害或重大事件經行政院核定之支出，及依規定提撥之經徵費及統一發票獎金。目前統籌分配款並無法定分配方式之規定，完全由中央自行規定。因此，建立合理的統籌分配制度或分配率，應是當務之急。而現行將中央指定省、市府之重大經建工程，及省市天然災害或重大事件列為統籌款，造成中央補助款及統籌分配款混淆不清，應予以釐清。

六、結語和建議

本文先對台灣地區各級地方政府的財源狀況做一分析比較，並討論地方財政建立之原則。繼則檢討目前各級地方所遭遇的財政問題。根據以上之檢討，可得以下的結論：

(一)近年來各級地方政府財政困窘有逐漸惡化的趨勢。各級地方政府的自主財

源下降。其中，如以八十四年為例，台北市、高雄市高於百分之八十（含統籌分配款）是屬於較佳的地區。而水平的財政資源不均則是相當顯著的，尤其以個別縣市與鄉鎮市的差異性較大。可見各級地方政府自有財源比率亟待提升，以落實地方自治。

(二)中央政府委辦事項的性質未能釐清，往往造成地方政府在執行時的財政困難。許多具有全國一致性且有外溢性的政策支出，中央常常要求地方共同負擔，造成地方財政不堪負荷。

(三)統一式的地方稅制造成了我國地方稅收的僵化。而在中央集權的心態下，財政收支劃分辦法成爲中央支配地方政府財政的工具。如何讓中央減少支配的心態以及加強地方自主稅源的擴增，似可作爲修改「財政收支劃分法」上的方向。

(四)由於政府生態的轉變及對選票的考量下，地方政府、議會不願在「規費」「受益費」等項目上加強稽征。地方政普遍存有向上要錢的心態，卻不願在新闢稅源、收入上作努力。

(五)中央政府常以特別立法分別在各種法令中排除或減免地方稅的適用性。這些特別立法不僅減少了地方政府的稅收，而且侵害了地方政府財政自治的精神，即使因政策需求，中央政府在立法時，亦應讓下級政府有充份參與權。

根據以上的檢討與結論，本文有以下幾點建議：

1. 對於自治與委辦事項的性質應再予釐清，委辦事項財源宜考慮由中央政府來負擔，將會對於地方財政困難有明顯紓解的作用。中央與地方政府的權限應再明確劃分才是中央、地方財政劃分的根本。
2. 關於教育、警政等具有全國一致性且具有外溢性質之政策，應考慮由中央支出。基本上，國家教育政策、方針及行政皆由中央立法掌握，因此對於國家義務教育（如中小學教育）的財源，宜考慮由中央政府支出。
3. 營業稅改爲國稅或提高營業稅統籌比例分配。我國營業稅乃是以各產銷階段的增值額爲稅基而課徵，是屬於多階段的銷售稅。但爲避免產銷分工所帶來的各地方政府爭稅情況，（如我國台北市、高雄市），各國大都將營

營業稅劃為國稅。目前我國因地方財政窘困，仍將營業稅列為省、（直轄）市稅，直轄市營業稅收入的百分之五十，列為中央統籌稅款。但目前營業稅的統籌比例偏低，遂使得省（市）在營業稅統籌比例分配上呈現不均的現象。因此，如營業稅不能改為國稅，則應提高其中央統籌比例，以調節省市財政水平的不均衡。

4. 公賣利益的收入宜依人口或公賣銷售比率分配。目前中央公賣利益分成百分之六十五，省分成百分之三十五。但由於公賣利益是由全國人民所共同負擔創造的，省及直轄市的分成比率應予提高。
5. 汽車燃料費及商港建設費宜調整其分配之比例，或予以公式化，並應將其納入財政收支法。如此，這兩項經費或可成為各級政府穩定的收入來源。
6. 中央對於減稅的措施應該慎重。目前由中央所訂的稅法或政策往往包含減稅條款。這些減稅條款不僅影響地方財政收入，也會引發中央與地方財政權之爭。如真有免稅的必要，也應該透過協商、妥協的方法，取得地方政府的共識。而因政策所造成的地方政府稅課損失，應予合理補償。
7. 健全補助金制度。多年來，中央政府的補助金一直是地方政府主要財源。補助金制度應儘速的制度化、法制化，並能依地方的客觀的經濟狀況來訂定合理的公式，以達到資源效率與公平的原則。此外，統籌分配款不應與補助金混淆，統籌款宜列為受補助省市政府的稅收，並由財政部及台灣省政府研議建立合理分配制度，以調和同級地方政府間的水平不均。
8. 建立地方政府財政的「自我負責」觀念。自從省（市）長民選後，各級政府對於各項權利的爭取不餘遺力，但卻對於財政支出的節省與財源增加的手段不感興趣。地方政府在大力爭取中央補助的同時，亦應確實強化各級地方政府的行政效率和管理，杜絕不當資源浪費和利益分贓。
9. 長程而論，可考慮建立地方財政議題的創制複決權制度來強化地方財稅政策的合法化。雖然『地方稅法通則』的草擬使得我國地方租稅立法權法制化往前邁出一大步，但在人民反稅及民選官員、代表極度討好選民的政治生態下，地方政府對於某些地方稅率調整，可能會備而不用。為使得地方民眾感受到自身租稅的負擔與地方公共支出實有緊密的連結，驅使地方民

眾珍惜地方有限資源，我國可學習瑞士、奧地利及美國的一些州透過公民的創制、複決權來參與地方財政收支的公共政策。亦即，當地方政府欲支出某項公共建設，透過地方民眾的投票來決定何種籌措資金的方案或加稅與否；除此之外，地方民眾亦可透過一定的行政程序，對地方上的財政收支予以創制或複決。如此，除加強民眾對地方事務的參與，也可以克服人民只要支出而不要加稅的迷思。

參考書目

- Bland, L. Robert. 1986. Financing City Government in Texas: A Revenue Manual for City Officials. Austin, Texas: Texas Municipal League.
- Gordon, George. 1992. Public Administration in America. 4th. Edition. N.Y.: St. Martin Press, Inc. pp.84-93.
- McCaffery, Jerry and John Bowman. 1978. "Participatory Democracy and Budgeting: The Effect of Proposition 13", Public Administration Review, (November/December) : 530-537.
- Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave. 1989. Public Finance in Theory and Practice, 5th Edition. New York: McGraw Hill, chapter 1.
- Rosenbloom, David. 1993. Public Administration, 3rd., Edition, NY: Random House, chapter 1.
- Tiebout, Charles. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, 64: 416-424.
- 王坤一，1991，《論台灣地方財政問題》，理論與政策，第五卷，第二期。
- 王正、徐偉初，1995。《財政學》，台北：國立空中大學印行，頁623。
- 朱澤民，1993，《當前地方財政制度改進之研究》，財稅研究，二五卷一期，頁13-33。
- 林水波，1995，《實踐主權在民理念：選舉與公投設計》，頁321，林水波自印。

- 林水波、林超琦，1994，《由「資源有限性」看汐止鎮長稅擴散效應之成因與影響》，中國行政評論，第三卷第三期，頁75-100。
- 周治邦，1995，《中央與高雄市財政收支劃分檢討》，論文發表於「作一個勝任的領航者研討會：一個直轄市民意代表應有的民主決策理念研討會」，民國84年9月，高雄市二十一世紀發展協會主辦。
- 施能傑，1994，《中央國教經費補助款運用之研究》，台北：教育部編印。
- 黃世鑫，1989，《我國各級政府經濟功能劃分協調及地方財政問題》，財政部賦稅改會專題報告15。
- 黃錦堂，1995a，《鎮長稅相關法律問題之研究》，論文發表於「地方財政與地方自治學術研討會」民國84年11月11日，中華民國公共行政學會。
- 黃錦堂，1995b，《地方自治法治化之研究》，台北：月旦出版社，頁283。
- 鄭文輝、官有垣，1996，《地方增加稅課收入之策略》，論文發表於「地方政府致富策略」研討會，民國85年1月13日，高雄市廿一世紀都市發展基金會。

An Examination of Local Financial Problems and its Remedies

Li-Khan Chen

After passing self-government law of local governments and electing local officials by popular vote, tax competition among central and local governments has become a sensitive issue in local finance. While rectifying the "laws of sharing of revenue and expenditure" offers partial solution, it still is not able to solve the debt problems faced by all level of governments. However, local governments can resolve the problem either by raising revenue or cutting governmental spending. Raising revenue relies mainly on enacting the "general law of local taxes" so that local governments raise its revenue through specific taxes and user fees. In order to cut governmental spending, improving local government's efficiency and privatization may help solve the problem.

Keywords: local finance, local government, laws of sharing of revenue and expenditure, privatization.